Deutscher Bundestag **Drucksache 16/4065**

16. Wahlperiode 17. 01. 2007

Antrag

der Abgeordneten Rainer Brüderle, Martin Zeil, Gudrun Kopp, Paul K. Friedhoff, Jens Ackermann, Christian Ahrendt, Daniel Bahr (Münster), Uwe Barth, Ernst Burgbacher, Patrick Döring, Mechthild Dyckmans, Jörg van Essen, Otto Fricke, Horst Friedrich (Bayreuth), Dr. Edmund Peter Geisen, Hans-Michael Goldmann, Miriam Gruß, Joachim Günther (Plauen), Dr. Christel Happach-Kasan, Heinz-Peter Haustein, Elke Hoff, Michael Kauch, Dr. Heinrich L. Kolb, Jürgen Koppelin, Heinz Lanfermann, Sibylle Laurischk, Harald Leibrecht, Michael Link (Heilbronn), Markus Löning, Horst Meierhofer, Patrick Meinhardt, Jan Mücke, Burkhardt Müller-Sönksen, Dirk Niebel, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Detlef Parr, Cornelia Pieper, Gisela Piltz, Jörg Rohde, Dr. Konrad Schily, Dr. Hermann Otto Solms, Dr. Max Stadler, Carl-Ludwig Thiele, Florian Toncar, Christoph Waitz, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Volker Wissing, Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Dr. Guido Westerwelle und der Fraktion der FDP

Mehr Dynamik und mehr Wettbewerb für die deutsche Volkswirtschaft – Entflechtungsregelung in das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen und europäisches Recht integrieren

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

In wichtigen Teilen der deutschen Volkswirtschaft funktioniert der Wettbewerb als Triebfeder für Innovationen und niedrige Preise infolge lang anhaltender Konzentrationstendenzen schon lange nicht mehr hinreichend. Diese Tendenz setzt sich fort, ohne dass dem mit dem Kartellgesetz wirksam Einhalt geboten werden kann. Wettbewerbspolitische Maßnahmen können meist erst dann ergriffen werden, wenn marktbeherrschende Stellungen erreicht oder bestehende verstärkt werden. Marktbeherrschende Unternehmen stellen aber im marktwirtschaftlichen System einen Fremdkörper dar. Denn Monopol- oder Oligopolmärkte führen in der Regel zu höheren Preisen und einem geringeren Angebot. Zwar unterliegt das Marktverhalten marktbeherrschender Unternehmen einer besonderen Missbrauchsaufsicht. Die Monopolkommission beklagt aber schon seit langem, dass die Missbrauchsaufsicht die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllen kann. Die fortschreitende Konzentration und die Mängel am bestehenden wettbewerbspolitischen Instrumentarium lassen deshalb eine Fortentwicklung dieses Instrumentariums notwendig erscheinen.

Die Wettbewerbspolitik der Bundesregierung reagiert auf die marktwirtschaftlichen Verwerfungen unsystematisch und unkoordiniert mit mehr oder weniger willkürlichen Einzelmaßnahmen. So werden seitens des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie für einzelne Sektoren mal sinnvolle (Anreizregu-

lierung in der Energiewirtschaft), mal sinnlose (Verbot von Verkäufen unter Einstandspreis) Markteingriffe vorgeschlagen. Für andere Sektoren (z. B. Zeitungen, audiovisuelle Medien) diskutiert die Koalition aus CDU, CSU und SPD Ausnahmen von der wettbewerbsorientierten Systematik des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB). Hier sollen bislang nicht näher bestimmte industriepolitische Indikatoren offenbar politisch gewünschte Zusammenschlussvorhaben erleichtern. Ein wettbewerbspolitisches Gesamtkonzept lässt sich aus diesem Kaleidoskop nicht erkennen.

Demgegenüber gibt es in der wettbewerbspolitischen Diskussion in Deutschland Stimmen, die für eine systemtaugliche Erweiterung des GWB, nämlich einer Entflechtungsregelung nach amerikanischem Vorbild, eintreten. In den USA gibt es dieses Instrument seit über 100 Jahren. Es baut auf dem sogenannten Sherman Act auf. Die Entflechtungsregelung wird von Wettbewerbshütern vor allem wegen ihres präventiven Charakters geschätzt. Bei Existenz einer Entflechtungsregelung müssten Unternehmen in Betracht ziehen, ob ihr missbräuchliches Verhalten letztendlich nicht zur Zerschlagung führt.

Die Einführung einer Entflechtungsregelung im deutschen Recht bzw. auf europäischer Ebene muss als Bestandteil einer Wettbewerbspolitik angesehen werden, die darauf ausgerichtet ist, dem industriepolitischen Staatsdirigismus entgegenzuwirken und die Funktionsfähigkeit unseres marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystems zu erhalten, ja zu verbessern. Deshalb sollte das Entflechtungsinstrument an die bereits im GWB normierten Eingriffsvoraussetzungen anknüpfen. Es geht also um die Ergänzung der bisherigen Wettbewerbspolitik um ein zusätzliches Instrument, ohne dass damit der Bereich der erfassten Wettbewerbsbeschränkungen erweitert wird. In Teilen der deutschen Wirtschaft wurden durch bewusste politische Entscheidungen (bspw. Ministererlaubnis) horizontale und vertikale Konzentrationsprozesse in Gang gesetzt. Dies hat zu einer Verfestigung von wettbewerbsfeindlichen Strukturen geführt, die ohne nochmaligen staatlichen Eingriff kaum wieder aufzulösen sein dürften. Die so entstandenen Unternehmenskomplexe haben einen Großteil ihrer Existenz einem Versagen der Wettbewerbspolitik in den letzten Jahren zu verdanken.

Entflechtungsmaßnahmen sollten grundsätzlich nur in Erwägung gezogen werden, wenn der Wettbewerb durch ein Übermaß an Marktmacht beschränkt wird und wenn die Wettbewerbsbeschränkungen mit herkömmlichen Mitteln nicht nachhaltig beseitigt werden können. Im Einzelnen ist dabei zu prüfen, welche der Voraussetzungen als hinreichend für einen strukturellen Eingriff anzusehen sind. Das heißt: Die Eingriffskriterien für Entflechtungsmaßnahmen müssen extrem hoch angesetzt werden. Ein bloßes Vorliegen von Marktmacht etwa über die Feststellung des Marktanteils reicht hier ebenso wenig aus wie ein beobachtetes missbräuchliches Verhalten. Die Entflechtung soll als Maßnahme konzipiert werden, die in die Zukunft gerichtet ist. Sie ist nicht als vergangenheitsorientierte Sanktionsnorm gedacht. Die Notwendigkeit einer Entflechtung lässt sich vor allem durch den Nachweis belegen, dass ein zu beanstandendes Verhalten strukturelle Ursachen hat, die nur durch Entflechtung beseitigt werden können. Der kausale Zusammenhang zwischen der verursachenden Markt- bzw. Unternehmerstruktur einerseits und der durch sie verursachten missbräuchlichen Verhaltensweise muss eindeutig sein. Die Beseitigung des Missbrauchs durch strukturelle Maßnahmen ist letztlich nur dann gerechtfertigt, wenn der Nachweis der strukturellen Bedingtheit des Missbrauchs vorliegt. Ausgenommen hiervon sind natürliche Monopolsektoren, die schon heute einer staatlichen Regulierung unterliegen.

Eine wettbewerbsorientierte Gestaltung von Marktstrukturen muss jedoch mögliche Massenproduktionsvorteile, Kostenvorteile von Betriebs- und Unternehmensverbindungen oder Ursachen internationaler Wettbewerbsfähigkeit berücksichtigen. Deshalb sollte analog zum Instrument der Ministererlaubnis auch

bei Entflechtungsmaßnahmen genau geprüft werden, ob nicht gesamtwirtschaftliche Vorteile oder ein überragendes Interesse der Allgemeinheit der Entflechtung entgegenstehen. Hierbei ist auch die Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Unternehmen auf Märkten außerhalb des Geltungsbereichs des GWB zu berücksichtigen. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie und das Kartellamt müssen in diesen Fragen eng zusammenarbeiten, ohne dass die Unabhängigkeit des Kartellamts beeinträchtigt wird.

Mit der Wahl einer hohen Eingriffsschwelle, die bei der Strukturbedingtheit des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung ansetzt, ist gleichzeitig eine Entscheidung für eine nur beschränkte wettbewerbspolitische Wirksamkeit dieses Instruments getroffen worden. Damit ist erstens klargestellt, dass es um den Charakter von Entflechtungsmaßnahmen als „ultima ratio" der Wettbewerbspolitik geht und zweitens um die Einfügung dieses zusätzlichen Instruments in die Systematik des GWB. Eine solche Konzeption der Entflechtung ist nur geeignet, in einzelnen Extremfällen vermachtete Marktstrukturen aufzubrechen. Die Hauptlast der gegen die Unternehmenskonzentration gerichteten Wettbewerbspolitik liegt weiterhin bei der Fusionskontrolle.

In Anbetracht der immer stärker europäisch sowie international ausgerichteten Firmenverflechtungen sollte mit einem nationalen Entflechtungsinstrument keinen neuen wettbewerbsfeindlichen Strukturen in Europa Vorschub geleistet werden. Deshalb muss zu einer nationalen Entflechtungsregelung parallel eine Entflechtungsregelung auf europäischer Ebene eingeführt werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. in das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen eine Entflechtungsnorm aufzunehmen;
2. sich gleichzeitig dafür einzusetzen, dass eine solche Regelung auch auf europäischer Ebene eingeführt wird.

Berlin, den 17. Januar 2007

Dr. Guido Westerwelle und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333